

 北京市社会科学理论著作出版基金资助

NONGMIN JINCHENGJIUYE ZHENGCEBIANQIAN

农民进城就业 政策变迁

—— 兼论农民工劳动力市场地位

田松青 © 著



首都经济贸易大学出版社

NONGMIN JINCHENGJIUYE ZHENGCEBIANQIAN

农民进城就业 政策变迁

——兼论农民工劳动力市场地位

田松青 © 著

NONGMIN
JINCHENGJIUYE
ZHENGCEBIANQIAN
——兼论农民工劳动力市场地位



首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press

· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

农民进城就业政策变迁:兼论农民工劳动力市场地位/田松青著. —北京:首都经济贸易大学出版社,2010.12

ISBN 978 - 7 - 5638 - 1871 - 6

I. ①农… II. ①田… III. ①农民—劳动就业—研究—中国
IV. ①D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 233713 号

农民进城就业政策变迁
——兼论农民工劳动力市场地位
田松青 著

出版发行 首都经济贸易大学出版社
地 址 北京市朝阳区红庙(邮编 100026)
电 话 (010)65976483 65065761 65071505(传真)
网 址 <http://www.sjmcb.com>
E - mail publish@cueb.edu.cn
经 销 全国新华书店
照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部
印 刷 北京泰锐印刷有限公司
开 本 880 毫米×1230 毫米 1/32
字 数 214 千字
印 张 8.375
版 次 2010 年 12 月第 1 版第 1 次印刷
书 号 ISBN 978 - 7 - 5638 - 1871 - 6/D · 118
定 价 19.00 元

图书印装若有质量问题,本社负责调换
版权所有 侵权必究

摘 要

农民工是我国转型期出现的特殊群体,是我国长期以来推行二元经济和社会政策的产物。当前,我国地少人多和二元经济的现状短期内不可能改变,大量的农村剩余劳动力需要转移就业,因此农民工必将长期存在。农民的转移就业仍是以“离土又离乡”的方式向城市转移为主,农民工能否顺畅进城就业以及他们在劳动力市场中的境遇已成为影响我国经济社会和谐发展的重要因素,而农民工在劳动力市场中的地位很大程度上是和国家的农民进城就业政策相关的,所以,研究农民进城就业政策对理解农民工劳动力市场地位的形成和变化以及进一步改善农民工劳动力市场地位具有重要的现实意义。目前,学术界对农民进城就业政策和农民工劳动力市场地位关系的研究相对薄弱。已有的研究大都指出,农民工的次级劳动力市场地位——工资较低、劳动条件差、工作不稳定、缺乏晋升空间——很大程度上是由于国家长期以来实行的对农民进城就业的限制性政策造成的。这些研究一般都侧重于分析国家政策等外生性制度的作用,而忽略了相关主体的策略选择以及内生性制度的作用。而且,已有的研究也很少把农民进城就业政策放到国家经济发展战略的宏观背景中去考察。

本书通过系统地梳理农民进城就业政策的演进,把农民进城就业政策演进置于国家的宏观发展战略中去研究,在研究外生性制度变迁的同时,也注重分析相关利益主体的策略选择对外生性制度的实施和变迁的影响。通过分析理性的国家在不同阶段的政策选择、农民和企业的策略选择以及他们之间的相互博弈,探讨属于外生性制度的国家政策和属于内生性制度的各主体之间的博弈

均衡形成的农民进城就业的习俗、惯例之间的相互关系,验证制度均衡是相关利益主体相互博弈达成的均衡状态,而这种均衡并不一定是属于外生性制度的国家政策预期要达成的效果。此外,本书通过分析外生性制度和内生性制度之间的关系,对制度效率进行评价。通过研究,我们得出了如下结论。

第一,农民进城就业政策的演进是伴随着国家目标的变化,特别是随国家经济发展战略的变化而变化的。农民进城就业政策作为一种外生性制度,是国家——作为一个理性主体——在系统权衡各方面需求后,为满足其利益最大化而设计的。首先,国家作为一个利益主体,在国内外各种背景下确定相关的经济发展战略,而农民进城就业政策是为实现相应的发展战略服务的。其次,随着国内外环境的改变,国家的经济发展战略发生调整,相应地,农民进城就业政策也会发生调整。随着我国经济发展战略的变化,即从重工业优先发展到发挥廉价劳动力比较优势的变化,国家的农民进城就业政策也经历了从禁止农民进城就业到允许和控制农民进城就业两个阶段。目前,随着比较优势逐渐由廉价劳动力向技术、人力资本、资本等的转变,为保持比较优势的可持续发挥,农民进城就业政策开始转向引导阶段,并逐渐向公平就业阶段过渡。

第二,相关主体(农民和企业)的策略选择及形成的相关内生性制度在农民进城就业政策的形成、实施和演进中起着不可忽视的作用。国家制定的农民进城就业政策为相关的策略主体——农民和企业——提供了一个博弈规则,而农民和企业作为自利主体,他们的策略选择逐渐演化为真正决定农民就业的内生性制度,这种内生性制度影响着外生性制度的实施效果,进而影响着外生性制度的变迁。在禁止农民进城就业阶段,迫于国家的一系列严密的制度设计,农民和企业都理性地选择了服从国家政策的策略,同时也形成低效率的内生就业制度。这种内生的就业制度促使 20 世纪 70 年代末外生性制度的变革得以发生。在允许—控制农民

进城就业阶段,农民和企业的理性策略是不遵守其认为国家不合理的控制政策,内生出了违规就业和违规雇用,导致农民工就业的失范和劳动权益保护缺失等一系列问题,这一系列问题加速了控制性政策的取消。在引导农民进城就业阶段,农民和企业基本遵循国家政策,但由于新制度实施时间尚短,在控制性政策下形成的内生性制度有些仍在发挥作用,但总体来说,这一阶段内生性制度和外生性制度是以互补为主的,制度效率得到了提高,但由于内生性制度变迁的滞后性,农民工在劳动力市场的地位并未得到明显改善。

第三,农民进城就业政策与农民工在劳动力市场中的地位有着不可分割的联系,但农民工次级劳动力市场地位的形成在很大程度上是相关策略主体在国家政策限制下通过相互博弈形成的。在禁止农民进城就业阶段,基本没有劳动力市场,但禁止农民进城的就业政策为后来农民工次级劳动力市场地位的形成埋下了伏笔。在允许—控制农民进城就业阶段,在国家相关控制政策下,农民工和企业对许多政策都选择了不遵守的策略,而内生的就业制度使他们在城市就业处于违规状态,各项劳动权益难以得到有效保障,处于劳动力市场底层,这并不是国家政策预期的结果。在引导农民进城就业阶段,国家颁布了一系列政策改善农民工的就业环境和在劳动力市场中的地位,但由于内生性制度变迁的滞后性,使农民工的劳动力市场地位并没有如外生性制度预期的那样得到很快的改善。

第四,我国劳动力市场存在农村户口劳动力和城镇户口劳动力的二元分割,农村户口劳动力处于次级劳动力市场中。通过实证分析,从工资来看,1997年到2006年,农村户口劳动力和城镇户口劳动力之间工资差距呈扩大趋势,所以单纯以工资作为划分标准的话,可以据此推断,从1997年到2006年,农村户口劳动力和城镇户口劳动力之间的劳动力市场分割加剧了。通过对造成农

村户口劳动力和城镇户口劳动力工资差异的分解可以看出,人力资本、性别、年龄、工作经验等因素能解释不同户口劳动力工资差异中较小的比例,而工资差异中很大的比例是不能被解释的,而这不能解释的部分要归因于对城镇户口劳动者有利而对农村户口劳动者不利的政策因素及相关主体策略选择形成的内生性制度。

第五,进一步完善农民进城就业政策及提高农民工的劳动力市场地位,一方面要发挥国家的主导作用,完善外生性制度;另一方面,在设计外生性制度时,要充分考虑相关主体的策略选择及相关内生性制度。首先,发挥国家主导作用,加大改革力度。虽然我国农民进城就业政策已经有了很大改善,但仍存在诸多对农民进城就业的不利政策,所以需要进一步改革和完善相关制度;其次,在制度设计方面,国家不仅要考虑政策的宏观目标,也要考虑与相关微观主体目标的激励相容及内生性制度的效率。具体而言,不仅要考虑农民和企业的合理目标和要求,而且要考虑他们的个体理性对宏观和长期利益关注的不足会导致“囚徒困境”的发生,使内生性制度在宏观层面看来存在一定的效率低下和混乱。所以,要引导形成与外生性制度互补的、高效的内生性制度,抑制那些与外生性制度冲突的、低效的内生性制度的形成。从长远来看,农民工问题的最终解决还有赖于保持比较优势的动态的可持续发展,并通过推进城市化进程和新农村建设来解决。

本书的学术价值可概括为以下几点。

第一,对丰富我国劳动法律及劳动力市场研究方法、扩展研究视角有一定的推动作用。通过系统梳理新中国成立后国家的农民进城就业政策,探讨农民工次级劳动力市场地位形成的制度原因,运用内生性制度的博弈均衡和外生性制度相互作用的理论,分析微观主体的策略选择与作为博弈规则的国家政策的互补和冲突,进而分析国家政策演进的原因,并评价制度实施效果,为分析农民进城就业政策的演进和农民工劳动力市场地位提供了一个新的

视角。

第二,构建了农民进城就业政策演进的内生性制度和外生性制度相互作用的分析框架。在分析农民进城就业政策演进的经济逻辑的基础上,探讨政策约束下的相关利益主体——农民、城市企业的策略选择以及他们之间的相互博弈,从而构建农民进城就业政策演进的内生性制度与外生性制度相互作用的分析框架。

第三,从经济发展战略和制度变迁的视角把农民进城就业政策放到国家宏观经济发展战略中去研究,系统分析农民进城就业政策的形成和演进,探讨造成农民工次级劳动力市场地位的制度原因及深层次的经济基础原因。

第1章 导 论	1
1.1 问题的提出及意义	1
1.2 相关概念的界定	7
1.3 本书的逻辑思路和基本内容	13
1.4 本书的研究目的和研究方法	15
1.5 本书的创新之处	17
第2章 文献综述	19
2.1 引 言	19
2.2 农民进城就业研究综述	19
2.3 农民进城就业政策研究综述	28
2.4 劳动力市场分割文献综述	39
2.5 小 结	61
第3章 我国农民进城就业政策演进概述	64
3.1 引 言	64
3.2 禁止农民进城就业政策的形成和演进	65
3.3 允许—控制农民进城就业政策的形成和演进	72
3.4 引导农民进城就业政策的形成和演进	78
3.5 小 结	80
第4章 国家策略与农民进城就业政策的演进	81
4.1 引 言	81
4.2 国家在制度变迁中的作用	82
4.3 国家目标与禁止农民进城就业政策	84

4.4	国家目标与允许—控制农民进城就业政策	92
4.5	国家目标与引导农民进城就业政策	100
4.6	小 结	110
第5章	农民进城就业策略选择与制度均衡	111
5.1	农民进城就业选择的理论基础	111
5.2	禁止农民进城就业阶段农民的策略选择与制度均衡	113
5.3	允许—控制农民进城就业阶段农民的策略选择与 制度均衡	118
5.4	引导农民进城就业阶段农民的策略选择与制度均衡 ——“民工荒”、“返乡潮”背后的多元选择	125
5.5	小 结	144
第6章	企业的策略选择与制度均衡	145
6.1	引 言	145
6.2	禁止农民进城就业阶段企业的“服从”策略	145
6.3	允许—控制农民进城就业阶段企业的 “非法”用工	149
6.4	引导农民进城就业阶段企业的“理性”雇用	159
6.5	小 结	167
第7章	农民进城就业政策评价 ——内生性制度与外生性制度的冲突与互补	168
7.1	引 言	168
7.2	禁止农民进城就业阶段：外生性制度 强制下的低效率	168
7.3	允许—控制农民进城就业阶段：外生性制度与 内生性制度冲突下的低效运行	175
7.4	引导农民进城就业阶段：内生性制度与外生性 制度的互补与冲突	189

7.5 小 结	192
第8章 农民工劳动力市场地位的实证分析	194
8.1 引 言	194
8.2 实证研究方法 with 数据	194
8.3 农民工在劳动力市场中的地位验证	196
8.4 小 结	220
第9章 基本结论、政策建议和展望	223
9.1 基本结论	223
9.2 政策建议	226
9.3 本研究的不足及进一步研究的方向	233
参考文献	236
后记	251

图表索引

图 1-1	本书的逻辑思路	14
图 1-2	研究方法和内容结构图	17
图 5-1	引导进城就业阶段国家与农民之间的博弈	143
图 6-1	农民工和城镇职工工作—闲暇选择比较	152
图 6-2	农民工和城镇职工家务劳动—市场 劳动选择比较	153
图 6-3	国家控制农民进入的经济分析	157
图 7-1	1952 ~ 2007 年第一产业劳动生产率	172
图 7-2	1952 ~ 2006 年第一产业劳动生产率增长率	173
图 7-3	1952 ~ 2007 年第二、三产业劳动生产率	174
图 7-4	1952 ~ 2006 年第二、三产业 劳动生产率增长率	175
图 8-1	不同类型单位就业的正规性程度	199
表 1-1	进城就业农民工数量	2
表 3-1	1949 年至 1957 年我国城镇登记失业 人数和失业率	66
表 4-1	中国与其他发展中国家和地区制造业比较	102
表 4-2	具有比较优势的制造业产品分类	106
表 5-1	禁止农民进城就业阶段国家和农民 博弈的效用矩阵	117
表 5-2	允许—控制农民进城就业阶段国家和农民博弈的 效用矩阵	123
表 6-1	中国历年工业企业单位数	146

表 6-2	禁止农民进城就业阶段国家和企业之间博弈的 效用矩阵	148
表 6-3	控制农民进城就业阶段企业和国家之间博弈的 效用矩阵	157
表 6-4	引导农民进城就业阶段企业与国家之间博弈的 效用矩阵	165
表 7-1	农业集体生产中农民间博弈的效用矩阵	170
表 7-2	进城就业农民工作搜寻博弈的效用矩阵	179
表 7-3	控制农民进城就业阶段企业之间雇用博弈的 效用矩阵	183
表 8-1	1997 年农村户口和城镇户口劳动力的就业 岗位分布和小时工资	200
表 8-2	2000 年农村户口和城镇户口劳动力的就业 岗位分布和小时工资	201
表 8-3	2004 年农村户口和城镇户口劳动力的就业 岗位分布和小时工资	201
表 8-4	2006 年农村户口和城镇户口劳动力的就业 岗位分布和小时工资	202
表 8-5	1997 农村户口与城镇户口劳动力的人力 资本等基本特征	204
表 8-6	2000 年农村户口与城镇户口劳动力的人力 资本等基本特征	204
表 8-7	2004 年农村户口与城镇户口劳动力的人力 资本等基本特征	204
表 8-8	2006 年农村户口与城镇户口劳动力的人力 资本等基本特征	205
表 8-9	1997 年农村户口和城镇户口劳动力的就业 单位获得: Multinomial logit	

模型估计结果	207
表 8-10 2006 年农村户口和城镇户口劳动力的 就业单位获得:Multinomial logit 模型估计结果	209
表 8-11 1997 年农村户口和城镇户口劳动力的实际 和估计就业单位分布	211
表 8-12 2006 年农村户口和城镇户口劳动力的实际 和估计就业单位分布	212
表 8-13 1997 年农村户口劳动力不同就业单位者的 工资方程估计结果	213
表 8-14 1997 年城镇户口劳动力不同就业单位者的 工资方程估计结果	214
表 8-15 2006 年农村户口劳动力不同就业单位者的 工资方程估计结果	215
表 8-16 2006 年城镇户口劳动力不同就业单位者的 工资方程估计结果	216
表 8-17 农村户口和城镇户口劳动力的工资收入 差异的分解结果	218

第1章

导 论

1.1 问题的提出及意义

农民工是我国转型期出现的特殊群体,是我国长期以来推行二元经济和相关社会政策的产物。户籍制度、城镇供给制、统包统配就业制度、农村人民公社等制度形成并强化了城乡二元就业体制,而我国地少人多的现实也使我国有大量的农村剩余劳动力需要转移就业,二元经济的现实短期内不可能改变,农民工必将长期存在。改革开放以来,国家逐渐放松了对农民进城就业的控制,农民进城就业人数逐渐增加(如表1-1所示),到20世纪80年代末90年代初,形成了蔚为壮观的“民工潮”。据国家统计局抽样调查推算,2005年,我国外出务工劳动力为12 578万人,其中,在地级以上大中城市务工的劳动力占65.1%^①;2006年,我国农村外出务工劳动力13 212万人,比上年增加634万人,其中,转移到地级市以上的占64.7%,县级市以上的占20.2%^②。2008年末,全国农

①国家统计局农村社会经济调查司:《中国农村住户调查年鉴》(2006),中国统计出版社2006年版,第12页。

②国家统计局农村社会经济调查司:《中国农村住户调查年鉴》(2007),中国统计出版社2007年版,第7页。

农民进城就业政策变迁

——兼论农民工劳动力市场地位

民工总量达到22 542万人,其中,外出农民工数量为14 041万人^①;2009年末,全国农民工总量达到22 978万人,其中,外出农民工数量为14 533万人^②。

表 1-1 进城就业农民工数量

年 份	进城就业人数 (万人)	劳动力总量 (万人)	进城就业农村劳动力 占全体劳动力的比例(%)
1988	2 600	54 334	4.79
1989	3 000	55 329	5.42
1993	6 200	60 640	10.22
1994	7 000	61 946	11.3
1995	7 500	62 900	11.92
2000	7 710.7	73 992	10.42
2002	10 470	75 360	13.89
2003	11 390	76 075	14.97
2004	11 823	76 823	15.39
2005	12 578	77 877	16.15
2006	13 212	78 244	16.89
2008	14 041	79 243	17.71

注:1995年之前的进城就业人员数量引自李彘博士论文:《城市化过程中农民进城就业问题研究》;2000年之后的进城就业人员数量根据《农村住户调查年鉴》(2001~2009年)数据汇编;劳动力总量根据《中国统计年鉴》(2001~2009年)相关资料计算所得。

①人力资源与社会保障部、国家统计局:《2008年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》, http://www.stats.gov.cn/tjgb/qtjgb/qgqtjgb/t20090519_402559984.htm, 2010年4月。

②国家统计局:《2009年农民工监测调查报告》,国家统计局网站, www.stats.gov.cn, 2010年6月访问。

农民工作为推动我国工业化、城镇化发展的一支新型力量,他们在为繁荣经济做出贡献的同时,也给社会带来了许多挑战。大量在城镇从事第二、第三产业的农村剩余劳动力是中国成为“世界工厂”的必要条件,支持了中国的“出口导向型”经济发展战略,为中国的经济发展做出了不可磨灭的贡献。而他们在劳动力市场中却处于底层——工资低、工作条件差、工作不稳定、缺乏晋升空间等,而且他们的基本劳动权益也得不到应有的保障。虽然近年来党中央、国务院高度重视农民工问题,取消了一系列针对农民工进城就业的歧视性政策,改善了农民工的就业环境,并提出了“公平对待、合理引导、完善管理、搞好服务”的方针。现实中,由于长期以来户籍制度及相关就业政策造成了劳动力市场的制度性分割,造成不同户籍的劳动者在劳动力市场中地位的差异,使农民工与城镇户籍劳动者相比处于次级劳动力市场。

第一,农民工从事的行业、职业与城市居民有明显区别。农民工大多从事城市居民不愿意做的脏、苦、累的工作。据第五次人口普查资料显示,农民工占第二产业从业人员的58%,在第三产业中,农民工从业人员占52%,在加工制造业中,农民工占68%,而在建筑业中,农民工所占比例则高达80%^①。他们往往在建筑业、制造业、服务业等领域就业,从事劳动强度大、劳动安全卫生状况差的工作,缺乏应有的职业安全保障,是工伤和职业病的高危人群。据国家安全生产监督管理总局的统计,每年全国近70万的因工致残者中,农民工占大多数^②。

第二,劳动报酬权难以得到保障。农民工工资水平低下,而且经常被拖欠、克扣工资。湖南、四川、河南三省的抽样调查显示,农

①国务院研究室课题组:《中国农民工调研报告》,中国言实出版社2006年版,第7页。

②国务院研究室课题组:《中国农民工调研报告》,中国言实出版社2006年版,第7,12页。